

农村公共财政体制改革的实践探索与推进思路（1）

<http://www.criifs.org.cn> 2008年11月10日 “农村税费改革与农村公共财政体系建设”课题组

农村公共财政体制主要是规范和协调农村财政活动中各财政级次(主要是省以下各级财政,也包括村级准财政)之间事权、财权的划分以及转移支付等诸多财政关系的制度安排。由于县级财政是农村公共财政的核心级次和农村公共财政职能主要承担者,特别是如果省以下财政级次作出简化调整,原来乡级财政的部分职能会向上移至县级财政,因此,笔者认为,构建新型农村公共财政体制,应以各级财政特别是县级财政职责的科学定位为基础,以解决县级财政困难、增强县级财政能力和激发县域经济发展活力为基本着眼点,以强化县级财政的功能和作用、保证县级财政职能的实现为核心。目前的改革重点,一是应是在各地探索和实践的基础上,总结经验,着力完善省管县财政体制,二是在试行乡财县管的同时进一步推进县乡财政体制改革,三是进一步探索和改进行财乡管体制,四是大力完善省以下以县主要对象的财政转移支付制度。

一、关于省管县财政体制

省管县财政体制现行行政体制下是超越“下管一级”的传统行政规则,在省级政府与县级政府之间建立直接财政关系的财政体制。它是针对现行“省管市、市管县”的弊端而对地方财政体制作出的重大调整。新中国成立后的大部分时期,我国一直实行的是“地管县”体制(在当时地区行署是作为省级政府的派出机构)。在改革开放初期,随着地市合并,市管县体制才真正确立起来,成为地方财政体制的重要形式。实行市管县的初衷是通过地市合并,精简政府机构,并发挥中心城市的带动和辐射作用,促进城市和所辖县级经济的共同发展。实践表明,市管县体制虽在上述方面产生了一定的积极作用,但弊端亦十分突出。其最突出的表现是使城市和农村在财政权上处于一种不平等的地位,市级财政往往为了本级财政与城市利益集中和侵占县级财力,出现所谓“市吃县”、“市刮县”的不正常现象,制约了县级财政和农村社会经济的发展;中央和省级财政为促进农村社会经济发展给予县级财政的财权和财力也往往被市级财政截留。总体来看,市管县在某种程度上已经成为贯彻财政支持“三农”政策的体制性梗阻。鉴于此,取消市管县而代之以省管县应该作为下一步我国地方财政体制改革的方向之一。

1. 省管县财政体制改革的实践经验。省管县最早的经验出自浙江,也以浙江的模式最为典型。从1994年起,浙江就遵循既保证省有一定的调控能力,又使市县有实力继续加快发展的基本原则,在维护各市县原有利益基本不变的基础上,适当调整增量部分,着手建立起一套省直接管到县的财政管理体制。具体的改革措施又分为财权改革和事权改革两个方面。

财权方面的改革措施主要是建立了一套由省级直接管到县的分税制财政管理体制和一套独具特色的省对市、县的转移支付制度。

在收入划分上，这套体制的规定是：仍然保持增值税地方25%分成部分和营业税、所得税、城建税、上缴利润、退库及其他各项收入按隶属关系划分；排污费作为市县专项收入；农业税、耕地占用税、土地使用税全部下放给市县；原属于中央、省和市县按固定比例分成的收入不变。在分成办法上，以市县1993年地方财政收入(1993年决算总收入扣除固定比例分成收入、专项收入、净上缴中央和省级收入)为基数，省、市县实行增收分成。即从1994年起，市县财政收入比基数增长部分，省、市县按二八比例分成，省得20%，市县得80%。对少数贫困县和海岛县适当照顾。省对市县的税收返还基数以1993年为基期年核定，1993年全额返还，1994年以后，在1993年的基数上逐年递增，递增率与本地划中央两税收入增长率挂钩，挂钩比例按1:0.3确定。市县按1:0.3系数递增增加的税收返还数，省集中20%。如果上划收入达不到1993年基数，则相应扣减返还基数。在资金调度上，省对市县资金调度分两部分：市县财政收入全额留用，固定比例分成收入市县按分成比例留用；税收返还基数加省各项补助大于市县老体制基数上缴部分，按全年算账分月下拨调度款。

在省对市、县的财政转移支付方面，浙江从建设财源、消赤保平、缩小地区差距的目的出发，实行了一套“抓两头，带中间”的制度模式，并实行了“两保两挂”和“两保两联”政策。“抓两头”即一头是抓亿元县(市)，把财源建设的重点放在亿元县。对财政收入首次上亿元的县(市)和亿元县(市)收入再上台阶的，省给予一定奖励。财政收入首次上亿元的县(市)，一次性奖励30万元；亿元县(市)收入再上台阶的，每上一个台阶一次性奖励20万元。另一头是抓贫困县和经济欠发达县，发展经济、培植财源。其具体政策：一是通过“两保两挂”鼓励贫困县以及经济发达市、县增收节支保平衡。该政策规定，在确保完成消化历年累计赤字任务和当年财政收支平衡的前提下，省财政的体制补助和奖励与地方财政收入增长挂钩。具体办法是以1994年省补助和地方财政收入实绩为基数，从1995年起，地方财政收入每增长1个百分点，省补助增长0.5个百分点；地方财政收入每增长100万元，省财政一次性奖励5万元。同时，还对这些县(市)配套实行了财源建设技改贴息补助且与财政收入增加额(环比)挂钩办法。补助比例是：国家级贫困县为财政收入增加额的20%，其余市、县(市)为财政收入增加额的10%。二是从1997年起，对实行“两保两挂”政策之外的市、县(市)实行“两保两联”。该政策规定，这些县(市)在确保实现当年财政收支平衡和确保完成消化历年累积赤字任务的前提下，省财政的技改补助和奖励与地方财政收入增收上缴额(环比)相联系。

事权方面的改革内容主要是省向县一级下放经济管理职权。从2002年8月起，浙江尝试把地级市的经济管理权限直接下放给绍兴、温岭、慈溪等20个县区。扩大的管理权限涵盖计划、经贸、外经贸、国土资源、交通和建设等12个大类、313个具体事项，几乎囊括了省市两级政府经济管理权限的所有方面，并包括部分社会管理权限，重点是县财政直接对省负责。

继浙江之后，全国各地相继借鉴浙江经验，展开了省管县财政体制改革的探索工作。在财权改革方面以省级政府直接归口管理县级政府的财政预算、决算、转移支付、专项资金补助、资金调度、债务管理等相关工作为主要内容；在事权改革方面以赋予县政府行使地级市经济社会管理权限，调动县一级的积极性为主要内容；同时建立相应的转移支付制度和激励制度。在行政体制上也进行了一定的调整。据不完全统计，截至目前，全国较全面实行省管县的省份已经有浙江、湖北、安徽、吉林、海南、宁夏等，部分试点的省份还有河北、河南、广东、江苏、辽宁、山东、福建、湖南等。

2. 实行省管县财政体制改革的要点及问题化解对策。实行省管县财政体制的意义在于：(1)有利于减少财政管理层次。省管县后，减少了市级中间管理环节，有利于增强省级调控能力，提高资金利用效率。(2)有利于促进县域经济的发展。制约县域经济发展的主要障碍之一是管理层次多，办事

效率低，权力下放不够。要加快县域经济发展，必须为县域经济发展创造良好的体制环境。实行省管县实质上是对公共行政权力和社会资源的重新分配，其根本目的是为了促进县域经济的发展。省管县后，一方面由于县级财政留成比例增加，并避免了市对县的财政截留，可以使县级政府集中更多的财力来发展县域经济；另一方面，由于减少了管理层次，可以大大降低行政管理成本和减轻农民负担。也正是依藉这种体制，浙江县域经济发展的优势非常明显，由此改变了1993年初47个县(市)预算赤字及工资发放困难的局面，到2003年底已连续11年没有发生拖欠工资的问题，并成为全国唯一靠自身财力解决了公职人员、中小学教师工资问题的省份。(3)有利于缓解县级财政困难。省管县后，省财政按财政体制直接结算到县(市)，既避免了市级集中县级财力的“市刮县”问题，又可使县级财政困难直接反馈到省财政，使省财政能够及时了解和解决县级财政的困难。

从真正发挥省管县体制的积极作用出发，笔者认为，省管县体制的推行应包括以下要点：(1)明确实施省管县财政体制的目的。省管县的主要目的，一方面是减少财政管理层次，提高财政管理效率；另一方面，也是更为重要的，是通过地方财政资源在地方各级政府间的重新配置，增强县级财政能力，使县级财政摆脱事权和财权不匹配的困境，切实承担起为农村居民提供公共产品的职责。(2)省管县的范围应是所有的县(市)，而不能只限于那些强县。弱县更需要省管县财政体制的支持。现在有些地方(如吉林省)在进行省管县财政体制试点时，仅局限于强县(如百强县)，这种做法是值得商榷的。笔者认为，省管县的焦点应该是“扩权强县”，而不是“强县扩权”，更应该给予体制支持的恰恰是那些弱县。另外，对不同强弱不同的县采用不同的体制和政策，会使省以下财政体制过于复杂，也有违公共财政的统一和公平原则。(3)调整省、市、县财政职责范围，在省与县级财政之间建立起直接的责权关系。一方面省级财政要直接承担起对县级财政的职责。这除了那些常规性管理监督职责，如对县级财政的预决算汇总、结算外，特别是要建立省对县级财政的直接转移支付关系。另一方面，要分清市级财政与县级财政的职责。在省管县体制下，市、县财政平级，市级财政的职责主要是管理市区的财政收支，不再承担对县级财政的预决算汇总、转移支付和监督职责。县级财政的收入上解直接对省，省级财政承担对县级财政直接补助的职责。(4)调整省、市、县的财政收入范围和比例。应通过扩大市级财政上缴比例和减少税收返还比例来扩大省级财政收入比重，增强省级财政对县级财政的调控能力。对于财政上解县，要适当降低其上解比例；对财政补助县，要加大省级财政的转移支付(包括税收返还、一般性转移支付、专项转移支付等)力度。(5)在改革的实施步骤上，为了积极稳妥，可以考虑分两步走。第一步为了保证市级财政的既得利益，可以先在省与县级财政之间建立起直接的责权关系(即实行“省直管”)，而不提高市级财政的收入上缴比例。这样做，即可实现省管县体制的第一个目的，既减少了管理层次，同时又保证了新旧体制的平稳过渡。第二步是在此基础上，提高市级财政的上缴比例，使省级财政有能力对县级财政进行转移支付。这样做，就可以实现省管县体制的第二个目的，即通过对省以下财政资源在市县之间、城市和农村之间的重新配置，最终实现增强县级财政能力和促进农村社会经济发达的目的。

需要注意的是，目前的省管县财政体制改革虽然具有符合当前实际、可操作性较强的优点，并初步体现了促进县级财政收入稳定增长、简化地方间财政分配关系和帮助基层政府消化赤字、实现财政平衡的作用，但因其并非是从深层次上根本解决问题的措施，也潜藏着或会引发一些新的矛盾和问题，需要采取一些配套措施和推动更深层次的改革来化解。否则，时间一长，又会累积新的矛盾。这些问题主要是：

(1)权力下放后可能出现的县级政府行为偏差问题。目前各地的省管县改革方案主要是扩大了县级政府的经济管理职权，在事权划分上并没有多少突破。不难预想，放权后县级政府会把工作的中

心摆在基础设施建设和招商引资工作上。这种思路实际上只是过去一直通行做法的一种延续。所不同的是这次主角换成了县政府，背景换成了发展县域经济。正如国内一些学者所担心的那样，在当前背景下，地方政府拥有了更多的财政管理权限之后，会把支出的重心转向基础设施建设和重大项目的投资，而教育、环境保护等公共产品的提供则会下降。因此，在扩大县级政府的经济管理职权的同时，应重在加速推进政府职能的调整，以真正使县级政府承担的公共职责落到实处。

(2) 省级财政管理范围扩大导致管理难度加大的问题。特别是对于一些人口众多、辖区广大的省和自治区而言，问题会更为突出。我国现有32个省级行政单位(不含香港、澳门两个特别行政区)，最多的如四川下辖180个县，河北下辖172个县，平均每个省级行政单位辖89个县。实行省管县体制是否会超过省级管理负荷和管理半径而出现“管理失效”?或为了有效管理而增加管理机构和人员，付出“行政过大”的成本代价?这是推行省管县体制必须考虑的重要问题。解决该问题的出路有两条：一是进行“缩省”改革，即缩小省级管理范围，增加省级数量。当然，这项改革关乎国家的治理结构，应慎重行事，即使必要，也是改革后期的举措。二是提高省级管理能力，即提高财政管理的科技含量，广泛运用电子技术和网络技术，发展电子政务，在不增加人员和机构成本的情况下，提高管理效率。相比较而言，后者更为可行，也符合国际上财政管理的发展趋势。由于现代信息技术的高速发展，多层次、大幅度的扁平化结构已成为现代组织结构的主导模式。目前，世界上大多数国家都采取了这种扁平化的行政治理结构，我国行政管理和财政体制的改革也应对此充分借鉴。

(3) 财政管理与行政管理不一致的问题。现行地方行政构架是省管市、市管县。实行省管县财政体制后，虽然财政管理上实现了市县同级，但在行政管理上市县仍然处于不对等地位。由此让人忧虑的问题是，市级政府是否会利用其在行政上的强势地位，阻碍县级财政权的行使，或者出现市级行政权对县级财政权和财政利益变相的侵蚀?考虑到改革的利益调整和博弈性质，这种忧虑并不是多余的。因此，笔者认为，省管县体制的实行，应该是行政体制改革(行政分权)与财政体制改革(财政分权)同步推动。只有这样，才能实现省管县财政体制的真正到位和规范运行。

二、关于县乡财政体制

农村税费改革后各地县乡财政体制改革的主要举措是实行乡财县管。安徽是最早实行乡财县管改革的地区。2003年5月11日，安徽省人民政府办公厅转发省财政厅关于开展乡镇财政管理方式改革试点意见的通知，选择和县、五河、太和、全椒、潜山、宿松、祁门、霍山、利辛等9个县作为试点，全面开展乡财县管乡用改革。从2004年7月开始又全面推行“乡财县管”改革，实行县、乡财政“预算共编、账户统设、票据统管、采购统办、集中收付”的财政管理模式。

安徽实行的乡财县管乡用模式可以说是对村财乡管村用的一种延续和发展，不过更为复杂。其推行后，乡镇财政所与农税所实行一个机构、两块牌子，保留少数财政人员管理乡镇预算和报账，其余财政人员主要转向农业税征管，并实行县财政局(农税局)对乡镇农税所的垂直管理和监督乡镇财政收支。在年度预算执行中，乡镇政府提出的预算调整方案，须报县级财政部门审核;调整数额较大的，须向县政府报告。取消乡镇财政在各银行和金融机构的所有账户，由县会计核算中心在各乡镇金融机构统一开设县财政专户分账户。分账户设“结算专户”、“工资专户”、“支出专户”三类。乡镇财政预算外资金全部纳入预算管理，各项财政收入就地缴入县乡国库，优先保障人员工资。乡镇各项采购支出，由乡镇提出申请和计划，经县会计核算中心按照预算审核后，交县采购中心集中统一办理，采购资金由县会计核算中心直接拨付给供应商。乡镇使用的行政事业性收费票据、农业税税收凭证等，其管理权全部上收到县级财政部门，实行票款同行、以票管收，严禁坐收

坐支及转移和隐匿各项收入。

除安徽外，其他一些省份也在农村税费改革的同时，开始试行“乡财县管”的相关措施。纵观各地的方案，基本上沿袭了安徽模式。改革的目标主要是规范乡一级的财政收支行为，预防腐败，缓解财政困难。总体分析，目前各地的乡财县管改革措施还处于摸索试验阶段，且是以解决“吃饭”问题为主，可以说是农村税费改革的一项配套措施和权宜之计，距建立真正科学规范的农村公共财政体制尚有一段距离。

必须指出，由于县乡财政面临的矛盾和问题过于复杂，试图通过乡财县管解决所有问题是不现实的。根本途径，应是着眼于那些通过努力可以实现的基础层次目标，在这些目标实现的基础上，再逐步向更高层次的目标逼近，真正建立起较科学规范和具有长效功能的县乡财政管理体制。

改革和完善县乡财政体制的基本目标是保证“吃饭”和“安全”。所谓保“吃饭”就是要保证县乡机关事业单位人员工资及时足额发放和基层政权的正常运转，确保农村义务教育和公共卫生经费等公共支出的基本需要。所谓保“安全”就是减少财政债务积累，避免财政债务风险的扩大化。实现这两个基本目标的核心是要建立两种机制：一是建立财力保障机制，在实现县乡两级基本财政职能的同时，化解财政累积债务，特别是避免出现新的债务，逐步缩小县乡财政风险；二是建立激励和约束(监督)机制，调动乡镇和县级财政增收节支和加强财政管理的积极性。

改革和完善县乡财政体制应坚持“区别对待”和“规范统一”相结合的原则。由于不同的县乡在经济发展水平、财政管理水平以及财政面临的矛盾和问题的性质与程度等方面存在诸多差异，县乡财政体制的构建不可能采取完全统一的模式。同时，体制的安排也不能过于复杂和多元，那样既没有必要，也会人为地加大财政管理成本。在对安徽、山东、河北、四川等省县乡财政体制试点情况进行分析研究的基础上，我们认为，今后一个时期，与财政级次改革相结合，在处理县乡财政关系上可以采取以下两种体制并存的模式。

文章来源：《经济研究参考》2007年第20期

（责任编辑：Hlh）